Background Paper BP-435E

ILLEGAL DRUGS AND DRUG TRAFFICKING

Diane Leduc
James Lee
Political and Social Affairs Division

November 1996
Revised February 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

104-03272/

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
THE INTERNATIONAL DRUG TRADE	1
THE UNITED STATES	2
INTERNATIONAL COOPERATION	5
THE UNITED NATIONS INTERNATIONAL DRUG CONTROL PROGRAMME	7
RECENT CHANGES IN THE INTERNATIONAL DRUG TRADE	8
CANADA AND THE INTERNATIONAL DRUG TRADE	11
CONCLUSION	14

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ILLEGAL DRUGS AND DRUG TRAFFICKING

INTRODUCTION

Trade in drugs of abuse such as cocaine, heroin and amphetamines (synthetic stimulants) has long been a frustrating feature of the international scene.(1) After attempting for years to combat the drug trade on an individual or bilateral basis, nations have belatedly come to realize that coordinated international action is the only effective way to restrain the trade and, in addition, that social and other broad action is the only means to reduce incentives to participate in it.

THE INTERNATIONAL DRUG TRADE

Drugs have played an important medicinal role in human society, and "harmless" drugs such as caffeine are widely and legally used in all parts of the globe. The international trade in drugs has a long history; imperial Britain, for example, shaped the 19th-century opium trade by selling Indian-produced opium to China in exchange for tea and silk, and fought "Opium Wars" to defend its right to do so.(2) In the early 20th century, the United States, Britain and other countries began to change their position on drug use, although, as the history of prohibition shows, their concept and acceptance of "dangerous" drugs was not identical to our own.

---

(1) This paper follows the practice of the *National Drug Intelligence Estimate 1994 (NDIE)*, prepared by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), which states: "*In this publication, where it is stated that a particular country produced or supplied quantities of illicit drugs, it is not suggested that the government of that country or its lawful agencies permitted or participated in these illegal activities. These references allude to the illegal activities of individuals or criminal organisations operating within the noted jurisdictions*" (emphasis in original). RCMP, *National Drug Intelligence Estimate 1994*, Ottawa, December 1994, p. 6.

(2) See Gerald Segal, "The Drug Trade," in the *World Affairs Companion*, Simon & Schuster, New York, 1996, pp. 99-102.

By the 1970s and 1980s, the international drug trade had taken on many of the key features we recognize today, the most notable of which are its pervasiveness and its scale. According to a United Nations survey, the worldwide dollar value of illegal drugs is second only to the amount spent on the arms trade. Estimating the value of an illegal enterprise carried on in dozens of currencies around the world is tremendously difficult, but the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention generally describes the production, trafficking and sales of illicit drugs as a $400-billion-a-year industry.(3) Some of these drugs are produced and consumed domestically, but much of the drug trade takes place between states. Unlike the international trade in arms, however, which largely flows from developed nations that produce arms to less developed nations that use arms, the international drug trade has traditionally flowed from developing to developed nations. At the risk of oversimplification, cocaine production has dominated in Central and South America, while heroin has dominated in both Southeast and Southwest Asia.

THE UNITED STATES

With the largest affected population and the largest budget for combating the problem, the United States has traditionally taken the role of leading "victim nation" of the drug trade. It has long been the most active in combating the trade, both alone and bilaterally with other countries. U.S. action has generally focused on enforcement, with some 60% of anti-drug funds devoted to criminal law enforcement and 30% to treatment. President Richard Nixon declared a "War on Drugs" in 1972, but it was only in the 1980s that the Reagan and (especially) Bush administrations engaged in such a high-profile "War" in earnest. In the 1980s, South American cocaine displaced Southeast Asian heroin as the major drug threat to the United States. In 1986, President Ronald Reagan signed National Security Directive No. 221, making drug enforcement a national security priority. Between 1980 and 1990, U.S. federal spending on drug control rose (in constant dollars) from $1.5 billion to $6.7 billion, and the number of adult arrests for illegal drug sale or manufacture in the United States increased from about 103,000 in 1980 to more than 404,000 in 1989. (Arrests for illegal possession also increased, from about 368,000 to more than

---

(3) Quoted in "Stumbling in the Dark," *The Economist*, 28 July 2001, p. 1 of a 16-page "Survey" on illicit drugs.

843,000 per year over this period.)[4] The United States also increased its anti-drug cooperation with other governments, sending drug enforcement and other agents to countries in Latin America to concentrate on the cocaine trade, and to Thailand, France and elsewhere to combat the heroin threat. While the casual (or non-addicting) use of drugs declined as a result of these increased measures, hard-core drug users, who account for some 80% of drug users in the United States, continued to use drugs at much the same rate.[5] In the words of Lee P. Brown, then Director of the Office of National Drug Control Policy (and widely referred to as America's "Drug Czar"), "in the United States we have made great progress in reducing casual, or non-addictive, drug use. Now, chronic, addictive drug use is our greatest concern." In Brown's opinion, nations must take an integrated approach to fighting the international drug problem. This would involve law enforcement, education, treatment and economic development.[6]

The Clinton administration initially reduced the funds devoted to the office of the "Drug Czar" and put more emphasis on reducing the domestic demand for drugs. By 1996, an increase in the rate of drug abuse among teenagers and others, however, allowed Republicans to charge during the election campaign that President Clinton was "soft on drugs." In fact, when Clinton named widely respected Army General Barry McCaffrey to replace Lee Brown as Director of the Office of National Drug Control Policy in the fall of 1995, he gave the office cabinet rank for the first time and substantially increased its staff.[7] In the spring of 1996, Clinton had also announced a new National Drug Control Strategy, the first priority of which was "to get young people to reject drugs."[8] As *The Economist* has pointed out, drug abuse seems to move in natural cycles, like the economy; the Clinton administration's mistake had probably been failure to anticipate the turn of the cycle and work adequately against it.

---

(4) James Adams, *The New Spies: Exploring the Frontiers of Intelligence*, Hutchinson, London, 1994, p. 297.

(5) "Drugs Policy: The Enemy Within," *The Economist*, 15 May 1993, p. 31.

(6) Lee P. Brown, "The International Drug Problem: Law Enforcement, Education, Treatment and Economic Development," speech delivered before the First Latin American Drug Experts Conference, Caracas, Venezuela, 21 March 1994, reproduced in *Vital Speeches of the Day*, Vol. LX #16, 1 June 1994, p. 491.

(7) "All The President's Fault?" *The Economist*, 14 September 1996, pp. 26-27.

(8) Jeffrey Stulkind, "Clinton Outlines New Strategy to Combat Illegal Drug Use," United States Information Agency, 29 April 1996.

In its quest "to stem the flow of drugs to the U.S.," the American government continues to provide financial assistance to countries that make an attempt at crop eradication and the like. Notably, in 2000, it signed a comprehensive $1.3-billion assistance package in support of Plan Colombia and the Colombian government's efforts to "address the array of challenges it faces – its efforts to fight the illicit drug trade, to increase the rule of law, to protect human rights, to expand economic development, to institute judicial reform, and to foster peace."[9] Moreover, in 2001, the United States proposed to fund also the Andean Counterdrug Initiative (ACI), a program intended to expand counter-narcotics programs begun under Plan Colombia and to help support law enforcement and alternative development in countries of the Andean region threatened by drug trafficking.

In February 2002, President George W. Bush unveiled a new National Drug Control Strategy, based on three core principles:

- stopping drug use before it starts;
- healing America's drug users; and
- disrupting the market [for illegal drugs].

This latest strategy is intended to "emphasize a balance between supply and demand reduction efforts." It represents attempts at prevention and treatment, and thereby at reducing the demand for drugs. Much emphasis, however, remains on reducing the supply of drugs, that is, stemming their flow into the United States from outside, and apprehending and punishing dealers and users. Finally, underlining the United States' determination to pursue the fight against drugs (and drug trafficking), as much as $19.2 billion was set aside in the 2003 budget for "drug control."[10] At the same time, according to *The Economist*, "the official estimate of retail drug sales in the United States is $60 billion, making America easily the world's most valuable market."[11] For

---

(9) *Policy and Program Developments; Overview for 2001*; part of the *International Narcotics Control Strategy Report* released by the U.S. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Washington, March 2002, p. 2; available on the Internet at the following address: http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/.

(10) *Fact Sheet: The President's National Drug Control Strategy*, The White House, Washington, 12 February 2002, p. 2.

(11) "Stumbling in the Dark" (2001), p. 1.

its part, the U.S. Congressional Research Service further estimates that more than 13 million Americans still buy illicit drugs on a regular basis (that is, more than once a month) and that the economic costs associated with drug abuse in the United States could well add up to as much as $110 billion.[12] Meanwhile, arrests (and sentencing) for drug violations continue to grow almost unabated; the Bureau of Justice Statistics reports that between 1984 and 1999, the annual number of defendants charged with a drug offence in Federal Courts increased from 11,854 to 29,306.[13] Other sources, moreover, estimate that between 1970 and 1999, adult drug arrests more than quadrupled, from 322,300 to 1,337,600, while juvenile arrests doubled, from 93,300 to 194,600.[14]

INTERNATIONAL COOPERATION

Since the scope of the drug abuse problem varies from country to country, states have traditionally addressed the issue individually. In the words of *The Economist*, "The attitude of most electorates and governments is to deplore the problems that the illegal drug trade brings, view the whole matter with distaste, and sit on the status quo – a policy of sweeping prohibition."[15] A number of politicians in Latin America and elsewhere have argued that close international cooperation to address the drug trade would endanger national "sovereignty." Because Europeans have long claimed that most drugs were only "passing through," stopping the traffic was given a low priority.

The United States took the lead both in addressing the drug trade itself and in signing bilateral agreements with other nations to combat it; however, real international cooperation began only with the 1961 UN *Single Convention on Narcotic Drugs*, which banned a wide range of drugs. This convention was amended and strengthened by a protocol in 1972. In addition, the UN agreed to the *Vienna Convention on Psychotropic Substances* in 1971 in order to control trade in hallucinogens and amphetamines (psychotropic substances had not been included in the 1961 Convention). Between them, "these three Conventions regulate the legal production, distribution

---

(12) Lee Rensselaer and Raphael Perl, *Drug Control: International Policy and Options*, Library of Congress, Congressional Research Service, Washington, 18 March 2002, p. 1.

(13) John Scalia, *Federal Drug Offenders, 1999 – with Trends 1984-99*, U.S. Department of Justice, Federal Justice Statistics Program, Washington, August 2001, p. 1.

(14) Erich Goode, "Drug Arrests at the Millennium," *Society*, July-August 2002, p. 42.

(15) "Bring Drugs Within the Law," *The Economist*, 15 May 1993, p. 13.

and supply of controlled substances for medical and scientific purposes and make illegal all other such activities."[16] Also in 1971, the United Nations Fund for Drug Abuse Control (UNFDAC) was established; the United States, Germany, Sweden and Norway have been leading supporters of this body. In 1984, the UN General Assembly unanimously requested the preparation of a draft convention to complement the 1961 *Single Convention* (as amended) and the 1971 *Psychotropic Substances Convention*. A UN *Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* was adopted and prepared for signature in late 1988. This convention reiterates that it is concerned with reinforcing and supplementing the earlier conventions, and "strengthening and enhancing effective legal means for international co-operation in criminal matters for suppressing the international criminal activities of illicit traffic."[17] As of May 2002, 166 countries and the European Union had become parties to the Convention.

The UN has continued to address the drug trade issue at the broadest level. In December 1995, the General Assembly adopted a seven-part resolution calling upon states to intensify actions to promote effective cooperation in this area.[18] In April 1996, the 53-member Commission on Narcotic Drugs, established by the UN in February 1946, recommended a special session of the UN General Assembly in 1998 on new strategies to combat the international drug trade and its effects.[19] The importance of that issue to the global community was underscored when the proposed Special Session on the World Drug Problem was held in New York in June 1998. At that time, 185 member states adopted – and signed – a *Political Declaration (on the Guiding Principles of Drug Demand Reduction)*, which begins by stating that:

> Drugs destroy lives and communities, undermine sustainable human development and generate crime. Drugs affect all sectors of society in all countries; in particular, drug abuse affects the freedom and development of young people, the world's most valuable asset. Drugs are a grave threat to the health and well-being of all mankind, the independence of States, democracy, the stability of nations, the structure of all societies, and the dignity and hope of millions of people and their families.[20]

---

(16) Russell Fox and Ian Matthews, *Drugs Policy: Fact, Fiction and the Future*, The Federation Press, Sydney, 1992, p. 75.

(17) *Ibid.*, p. 75.

(18) "Assembly Calls for Intensified Cooperation among States to Combat Drug Abuse," *UN Chronicle*, Spring 1996, p. 63.

(19) "1998 Special Session on Drugs Recommended," *UN Chronicle*, No. 2, 1996, p. 77.

(20) *Political Declaration* adopted by the UN General Assembly, 10 June 1998, Resolution No. A/RES/S-20/2.

After identifying weaknesses in six main areas (controls on precursor chemicals, amphetamine-type stimulants, judicial cooperation, money laundering controls, demand reduction, and alternative development), signatories to the 1998 Declaration pledged to significantly reduce both the demand for, and the supply of, illicit drugs by the year 2008. They also agreed to three main objectives:

- All participants agreed to develop national strategies on illegal drugs, to be put in place by 2003;
- All participants agreed to work for "significant and measurable results" in reducing illegal drugs consumption by 2008, with a 50% reduction informally taken as an indicative target;
- States where illegal production has taken place committed themselves to a total elimination of production, also by 2008. Alternative development was acknowledged as the only long-term solution to the problem of illicit narcotic cultivation.[21]

More recently, in December 2000, UN member states met in Palermo, Italy, to adopt yet another convention, the *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. The "Palermo Convention" is accompanied by two protocols, one on the trafficking of persons, the other on the smuggling of migrants. It is meant to promote international cooperation in order to "significantly reduce illegal and exploitive transborder activities" and will, it is hoped, also serve as a valuable tool in the fight against transborder drug trafficking.

THE UNITED NATIONS INTERNATIONAL DRUG CONTROL PROGRAMME

In 1991, the UN International Drug Control Programme (UNDCP) was established to coordinate UN drug control activities and to serve as the focal point for the UN Decade against Drug Abuse (1991-2000). The UNDCP subsequently continued its activities, expanded the scope of its efforts and increased the number of projects it oversees. While international cooperation has traditionally focused on enforcement, some move toward complementary action has taken place. In March 1993, delegates at the 36th session of the UN Commission on Narcotic Drugs adopted a resolution calling on governments to give priority to preventing drug abuse and to treating and

---

(21) *World Drug Report, 2000*, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, New York, 2000, p. 5.

reintegrating drug abusers in society. This new focus on reducing demand was seen by many countries as a complement to the traditional focus on enforcement, and as an important part of a balanced strategy to combat drug abuse.(22)

The UNDCP's budget is now about US$160 million a year – slightly less than in the late 1990s – and a substantive portion of that budget goes towards reducing the supply of drugs through alternative development. Apart from the general decline in regular budget resources that is affecting all parts of the UN, 90% of the UNDCP's funds come from voluntary contributions by seven governments and the European Union. This raises questions about both the nature of future expertise and the international "ownership" of the UNDCP.

RECENT CHANGES IN THE INTERNATIONAL DRUG TRADE

The end of the Cold War brought several important changes in the international drug trade, as the collapse of the Soviet Union and its empire in Eastern Europe caused an increased flow of people and goods from these areas to the West. According to the RCMP,

> The emergence of new trafficking/smuggling groups is often a function of global political and economic imperatives. Many Eastern European and former Soviet bloc nations have reached a state of virtual collapse. The desperate plight of their citizens renders them particularly vulnerable to exploitation by both domestic and foreign drug trafficking groups. Incidents of this type involving former Soviet/East bloc nationals are likely to increase, particularly where the subjects involved have jobs which involve international travel.(23)

Three significant new threats were identified with the end of the Cold War: 1) the shipment of Colombian cocaine to Eastern Europe and then on to the West; 2) the increased cultivation of opium poppies in the former Soviet republics of Central Asia, their manufacture into heroin and shipment overland or through the Baltic ports into Europe; and 3) the production of amphetamines in Central and Eastern European states such as Poland, and their distribution to the West.(24) While these new threats are serious, the end of the Cold War also opened up the possibility of combating the drug

---

(22) "Commission Sets Priorities: Prevention, Treatment and Social Integration," *UN Chronicle*, September 1993, p. 70.

(23) RCMP (1994), p. 13.

(24) Adams (1994), p. 304.

trade through increased coordinated use of intelligence resources formerly devoted to the Cold War. Most intelligence agencies attempted to redefine their role in the wake of the Cold War, and included the international drug trade as a new priority, along with terrorism and nuclear proliferation.(25)

A further development singled out by the 1996 *International Narcotics Control Strategy Report* is the "astonishing spread of synthetic drugs, especially methanphetamine, on the illicit world drug market." Since synthetic drugs are produced in laboratories, they allow trafficking organizations to control the whole process from manufacture to sale, and decrease reliance on potentially vulnerable crops such as coca or opium.

Increasingly, sophisticated money laundering has become a key element of the international drug trade, which may now account for half of all money laundered. Since experts have concluded that it may be an important weakness of international drug smugglers, money laundering has become the focus of increased international cooperation. When agreeing to the 1988 *Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, governments added measures to detect and punish money-laundering activities. At a G-7 Summit held in Paris in 1989, the Financial Action Task Force on Money Laundering was formed to coordinate international action to counter money laundering. At a meeting held in June 1996 the 28 member states, which include the major financial nations, updated the 40 principles that form a common standard for combating money laundering. During the early 1990s, the international community had more success in countering drug-money laundering than in reducing demand or drug interdiction; increased international cooperation resulted in quadrupling the cost of money laundering (from 6% of the total amount involved to 26%).(26)

The role of organized crime remains pivotal in the international drug trade. This includes ethnic criminal gangs that can benefit from their international links and intimidation of immigrant populations. According to reports, ethnic Chinese triad and other gangs are increasing their involvement in the international drug trade, as are Russian *Mafiya* groups, Japanese *Yakuza* and others. In some cases, this may simply mean that more experienced traffickers are using ethnic gangs in some locations. In other cases, however, the situation might be more complicated; for example, a reported agreement between Russian *Mafiya* and Italian organized crime groups sets out

---

(25) *Ibid.*

(26) David A. Andelman, "The Drug Money Maze," *Foreign Affairs*, July/August 1994, p. 108.

respective spheres of influence in Europe, and aims to formalize cooperation in drug sales and money laundering.[27] At the same time, the increasing sophistication of the drug trade raises problems on many deeper levels. According to a 1996 UN report,

> The link between crime and drugs is increasingly affecting societies. Trafficking begets other criminal activity, such as violence between groups competing for market share at the wholesale and retail levels. At the same time, the sums involved give criminals substantial resources with which to organise themselves efficiently, with little or no regard for the fiscal regulatory and legal constraints on normal businesses. Their capital resources are increasingly being used to finance diversification into legitimate business activity. Such intermingling of illicit and legitimate activities poses a serious threat to tackling the drugs problem.[28]

While drug trafficking remains a pressing issue, the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention issued a reminder in its *World Drug Report, 2000* that "the history of addictive drugs is not one of a steady and inexorable deterioration. Rather ... [one of] fluctuating trends."[29] At the same time, the UNODCCP points out that the fight against drug trafficking has met with some successes in recent years – largely because of the combined efforts of the international community:

- Large-scale cultivation of opium poppy was successfully prevented in the 1990s in the countries of Central Asia. As a consequence, production is increasingly concentrated in an ever-smaller number of countries. Afghanistan and Myanmar together accounted for about 90% of global illicit opium production in recent years (almost 95% in 1999).

- The three Andean countries – Colombia, Peru and Bolivia – account for almost all coca leaf production. In 1999, Colombia alone was responsible for two-thirds of global coca leaf production, and for an even higher share in global cocaine manufacture (around 80%).

---

(27) Dr. Mark Galeotti, "MAFIYA: Organized Crime in Russia," *Jane's Intelligence Review Special Report No. 10*, June 1996.

(28) *International Cooperation against the Illicit Production, Sale, Demand, Traffic and Distribution of Narcotics and Psychotropic Substances and Related Activities*, Report to the Secretary-General, United Nations Economic and Social Council, 4 June 1996, E/1996/57, p. 5.

(29) *World Drug Report, 2000*, published by the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, New York, 2000, p. 2; available on the Internet at the following address: http://www.undcp.org/odccp/world_drug_report.html.

- The global area under opium poppy cultivation is at its lowest level since 1988, some 17% smaller in 1999 than 1990; similarly, the area under coca cultivation is at its lowest level since 1987, about 14% less in 1999 than in 1990.

- The profile of illegal drugs in the economies of the main producing countries has posted a decisive trend of decline. Even in countries where production levels have remained stubbornly high, the share of GDP has been falling, with drugs contributing some 2.5% of Colombia's economic output, down from a mid-1980s high of around 7%.

- During the 1990s, consumption trends of the main problem drugs in the developed countries have been stable or declining; the abuse of cocaine fell in North America as compared to a decade earlier and heroin abuse was stable in Western Europe.[30]

CANADA AND THE INTERNATIONAL DRUG TRADE

Generally speaking, Canada has followed the U.S. approach to the international drug trade, although it has been less strident in its "War on Drugs" and has devoted more resources to treatment than to enforcement. Canada's National Drug Strategy, launched in 1987 and renewed in 1992 and 1998, emphasizes reducing demand and increasing the number of effective treatment programs. It focuses on the abuse of alcohol and pharmaceuticals as well as street drugs. At the same time, Canada cooperates fully with the international community to counter the drug trade, participating in such anti-drug forums as the Financial Action Task Force on Money Laundering, the UNDCP, and the Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD) of the Organization of American States.

Canada is party to a number of international instruments, including the 1961 *Single Convention on Narcotic Drugs* and the 1971 *Convention on Psychotropic Substances*. In 1990, shortly after it ratified the 1988 UN *Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, Canada undertook a major revision of its legislation regarding drugs and narcotics – in part to better fulfil its international obligations under the above conventions. After several abortive attempts, the Government of Canada finally adopted new legislation, Bill C-8, the *Controlled Drugs and Substances Act*, on 20 June 1996. Bill C-8 formed part of Canada's National Drug Strategy and was intended "to provide a framework for the control of import, production, export, distribution and use of mind-altering substances."[31]

---

(30) The above five observations are reproduced from *World Drug Report, 2000*, p. 2, and/or the *Highlights* to that report, also on p. 2.

(31) Jane Allain and Peter Niemczak, *Bill C-8, the Controlled Drugs and Substances Act*, Legislative Summary 240E, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, May 1997, p. 3.

Money laundering has proven a significant problem in Canada, with an estimated $10 to 12 billion annually in drug-related proceeds passing through Canadian financial institutions. New regulations and measures designed to counter money laundering in Canada were adopted in the 1980s and 1990s, and special anti-drug-money laundering teams made up of RCMP officers, full-time prosecutors, administrative staff and local police officers became fully operational in 1993.(32) In June 2000, new legislation considerably bolstered Canada's anti-laundering efforts and made it mandatory for financial agencies to report data relating to certain types of transaction (Bill C-22, *An Act to Facilitate Combatting the Laundering of Proceeds of Crime...*).(33)

In December 2001, the Government of Canada adopted Bill C-24, *An Act to Amend the Criminal Code (Organized Crime and Law Enforcement)*. Ushered in as "strong anti-gang legislation," Bill C-24 was intended to provide law enforcement officials with the tools necessary to combat organized criminal groups effectively and to help, among other things, to make inroads against drug trafficking and the various social problems that normally accompany it. The magnitude of those problems is indicated by the sums of money involved: illegal drug sales in Canada have reached an estimated $7 or $18 billion a year,(34) and their economic costs (including costs to the health care system, lost productivity, enforcement, property crimes committed by addicts, etc.) as much as $5 billion a year.(35)

While cannabis derivatives such as marijuana and hashish are the major illicit drugs of choice in Canada, cocaine (including crack) is also quite popular, with the number of cocaine users estimated at over 250,000. Cocaine use has largely stabilized in Canada, and is centred mostly in major cities in central Canada such as Toronto and Montréal.(36) "Crack" cocaine remains readily available in eastern and central Canada, particularly the heavily urbanized Windsor-Toronto corridor. Most cocaine in Canada comes from Colombia, Venezuela and Brazil. A variety of

---

(32) *International Narcotics Control Strategy Report, 1994*, pp. 139-141.

(33) Geoffrey Kieley, *Bill C-22, An Act to Facilitate Combatting the Laundering of Proceeds of Crime ...*, Legislative Summary 355E, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, May 2000.

(34) Estimates vary so widely because such profits are extremely difficult to ascertain; they are illegal, hidden and for the most part go unreported.

(35) *Speaking Notes for the Hon. Lawrence MacAuley, Solicitor General of Canada, to the World Forum on Drugs and Dependencies, Montréal, Quebec, 23 September 2002*, p. 1.

(36) *International Narcotics Control Strategy Report, 1994*, p. 139.

participants dominate the Canadian cocaine trade, including Asian, Italian and South American trafficking organizations, outlaw motorcycle gangs and "generic" Canadian organizations.[37] Most cocaine enters Canada by sea, with smaller amounts entering by land and air.

The RCMP estimates the demand for heroin in Canada as "far less" than that for cannabis and cocaine, but heroin trafficking "still constitutes a very lucrative activity." Heroin use is centred in the major cities of Vancouver, Montréal and Toronto. There are an estimated 35,000-40,000 heroin users in Canada. Most of the heroin they consume comes from Southeast and Southwest Asia, as well as – to a smaller degree – Lebanon and Latin America. Shipment by air (mainly couriers on board commercial aircraft) is estimated to account for most of the heroin smuggled into Canada. According to the RCMP, "Criminal groups with connections to Asian source countries will continue to be largely responsible for importing and trafficking in Canada."[38] In recent years, drug cartels have increasingly viewed Canada's west coast as an easy entry point into North America. This is partly a factor of geography and the weather conditions on the west coast, and partly a result of the so-called "balloon effect," whereby drug traffickers have turned increasingly to Canada because the United States has strengthened its enforcement efforts. The RCMP also believes that South American drug organizations are making use of the easier movement of people and goods under the North American Free Trade Agreement (NAFTA) to increase their activities.

Finally, although they have long been part of the Canadian illicit drug culture, only in recent years have synthetic or chemical substances begun to pose a major threat (compared to heroin, cocaine, and cannabis products). Because increased trafficking in ecstasy and other synthetic drugs has significantly raised the level of that threat, the Government of Canada is looking at ways of better regulating or controlling the purchase and sale of so-called precursor chemicals, as a means of reducing domestic clandestine lab activity. In addition, the government has established a new office, the RCMP National Precursor Chemical Diversion Program, and it intends to strengthen still further its collaboration with law enforcement authorities from other jurisdictions to control trafficking in synthetic drugs.[39]

---

(37) RCMP (1994), p. 7.

(38) *Ibid.*, p. 9.

(39) *Drug Situation in Canada, 2000*, report published by the Criminal Intelligence Directorate of the RCMP, Ottawa, June 2001; available on the Internet at the following address: http://www.rcmp-grc.gc.ca/crim_int/drugs_2000_e.htm.

CONCLUSION

In the past decade, it has become evident that the traditional view of the drug trade as a northern, and particularly American, problem is too simplistic. As former Colombian Minister of Justice Rodrigo Lara Bonilla pointed out, countries that begin by producing and trafficking in drugs end up by consuming them.[40] The main beneficiaries of the international drug trade may be a relatively small number of sophisticated trafficking organizations, but the victims include countless drug addicts around the world and innocent victims of crimes committed to support drug habits. Moreover, it has also become increasingly evident that the illicit drug trade has a substantial negative impact on all aspects of development.

Important success has been achieved in the past two decades through countries' individual action and through bilateral and multilateral cooperation on enforcement measures, and work is continuing along these lines. At the same time, it is essential to recognize the deep social roots of the international drug problem and the need for cooperation on a much broader basis than simple enforcement. According to Canada's former Solicitor General, Herb Gray,

> The drug trade is dependent on demand and only by developing preventative strategies that strike at the underlying factors that lead people to use drugs in the first place can we curb drug abuse and trafficking.
>
> These factors, or root causes, such as sexual abuse, broken homes, illiteracy, physical abuse, and lack of parental guidance are more social problems than they are problems of crime.[41]

---

(40) Cited in Brown (1994), p. 490.

(41) "Message From the Solicitor General," RCMP (1994), p. 2.

Étude générale **BP-435F**

LES DROGUES ILLICITES ET LEUR TRAFIC

Diane Leduc
James Lee
Division des affaires politiques et sociales

Novembre 1996
Révisé en février 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LE COMMERCE INTERNATIONAL DE LA DROGUE	1
LES ÉTATS-UNIS	2
LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	5
LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE CONTRÔLE INTERNATIONAL DES DROGUES	8
L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE INTERNATIONAL DE LA DROGUE	9
LE CANADA ET LE COMMERCE INTERNATIONAL DE LA DROGUE	12
CONCLUSION	15

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES DROGUES ILLICITES ET LEUR TRAFIC

INTRODUCTION

Le commerce des drogues illicites comme la cocaïne, l'héroïne et les amphétamines (stimulants synthétiques) est depuis longtemps cause de frustration sur la scène internationale[1]. Après avoir tenté pendant des années de lutter individuellement et bilatéralement contre le commerce de la drogue, les pays ont pris conscience du fait que seule une action internationale concertée pouvait en restreindre efficacement l'étendue et que l'unique façon d'en réduire l'attrait consistait à adopter des mesures de grande envergure sur les plans social et autres.

LE COMMERCE INTERNATIONAL DE LA DROGUE

Les drogues jouent un rôle médicinal important dans la société humaine, et la consommation de drogues « inoffensives » comme la caféine est largement et légalement répandue aux quatre coins du monde. Le commerce de la drogue ne date pas d'hier non plus. Ainsi, l'empire britannique a jeté les bases du commerce de l'opium au XIX^{e} siècle en vendant à la Chine de l'opium produit en Inde en échange de thé et de soie, et s'est livré à des « guerres de l'opium » pour défendre son droit de le faire[2]. Au début du XX^{e} siècle, les États-Unis, la Grande-Bretagne et d'autres pays ont commencé à modifier leur position au sujet de l'usage des drogues bien que,

---

(1) Le présent document suit l'exemple du *Rapport annuel national sur les drogues de 1994* (RAND), préparé par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et dans lequel figure la mention suivante : « *Lorsqu'on dit d'un pays qu'il a produit ou fourni des drogues illicites, on n'entend aucunement que le gouvernement et les organismes légitimes du pays ont autorisé ces activités illégales ou qu'ils y ont pris part. On ne fait allusion qu'aux individus ou organisations criminelles qui se livrent à des activités illégales sur le territoire mentionné* » (texte en italique dans l'original), GRC, *Rapport annuel national sur les drogues de 1994*, Ottawa, décembre 1994, p. 6.

(2) Voir Gerald Segal, « The Drug Trade », *The World Affairs Companion*, New York, Simon & Schuster, 1996, p. 99 à 102.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comme en témoigne l'histoire de la prohibition, leur perception des drogues « dangereuses » et leur niveau de tolérance à cet égard étaient différents des nôtres.

Dès les années 1970 et 1980, le commerce international de la drogue revêt déjà bon nombre des attributs principaux que nous lui connaissons aujourd'hui, les plus notables étant son omniprésence et son ampleur. Selon une enquête des Nations Unies, la valeur en dollars du commerce des drogues illégales dans le monde arrive tout juste derrière celle du commerce des armes. Il est extrêmement difficile d'établir la valeur d'une entreprise illégale qui fait des affaires dans des dizaines de devises partout dans le monde, mais le Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations Unies décrit la production, le trafic et les ventes de drogues illicites comme une industrie générant 400 milliards de dollars par an[3]. Certaines de ces drogues ont produites et consommées sur place, mais l'essentiel du commerce se fait entre les États. Contrairement au commerce international des armes, qui se fait en grande partie des pays développés producteurs vers les pays moins développés acheteurs, le commerce international de la drogue se fait habituellement des pays moins développés vers les pays développés. Au risque de simplifier à l'extrême, disons que la cocaïne provient habituellement de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, tandis que l'héroïne est essentiellement produite dans le Sud-Est et le Sud-Ouest asiatique.

LES ÉTATS-UNIS

Leur population étant la plus touchée par ce fléau et leur budget de lutte antidrogue étant le plus élevé, les États-Unis ont toujours agi comme le principal « pays victime » du commerce de la drogue. Les Américains sont depuis longtemps les plus actifs à lutter contre ce trafic, tant à titre individuel que conjointement avec d'autres pays. L'intervention américaine est le plus souvent axée sur l'application de la loi, quelque 60 p. 100 des fonds destinés à la lutte antidrogue étant consacrés à l'application du droit pénal et 30 p. 100 au traitement. En 1972, le président Richard Nixon avait déclaré la « guerre à la drogue », mais c'est seulement dans les années 1980 que les gouvernements Reagan et (particulièrement) Bush se sont engagés pour de bon dans une guerre sans merci. Dans les années 1980, la cocaïne de l'Amérique du Sud a devancé l'héroïne du Sud-Est asiatique au premier rang des drogues consommées aux États-Unis. En 1986,

---

(3) Cité dans « Stumbling in the Dark », *The Economist*, 28 juillet 2001, p. 1 d'une enquête de 16 pages sur les drogues illicites.

le président Ronald Reagan a signé la directive de sécurité nationale n° 221, qui faisait de la lutte antidrogue une priorité en matière de sécurité nationale. Entre 1980 et 1990, les dépenses fédérales américaines au titre de la lutte antidrogue sont passées (en dollars constants) de 1,5 à 6,7 milliards de dollars, tandis que le nombre d'arrestations d'adultes effectuées annuellement aux États-unis pour vente ou fabrication de drogues illégales est passé d'environ 103 000 en 1980 à plus de 404 000 en 1989. (Le nombre d'arrestations pour possession illégale s'est aussi accru, passant d'environ 368 000 à plus de 843 000 par an au cours de cette période[4]. Les États-Unis ont aussi intensifié leurs liens de coopération antidrogue avec d'autres gouvernements en envoyant des spécialistes de la lutte contre la drogue et d'autres agents dans des pays d'Amérique latine pour se concentrer sur le commerce de la cocaïne, ainsi qu'en Thaïlande, en France et dans d'autres pays pour contrer la menace posée par l'héroïne. Si la consommation occasionnelle des drogues (ou non susceptible de causer une dépendance) a diminué grâce à ces mesures de répression, les grands drogués, qui représentent quelque 80 p. 100 des toxicomanes aux États-Unis, continuent de consommer à peu près au même rythme[5]. Selon Lee P. Brown, alors directeur de l'Office of National Drug Control Policy (et communément dénommé « tsar de la drogue » en Amérique), « aux États-Unis, la consommation de drogues douces a considérablement diminué. Notre grande préoccupation porte maintenant sur la dépendance aux drogues dures ». De l'avis de Brown, les pays doivent se concerter pour lutter contre le problème de la drogue à l'échelle internationale. Leur intervention doit porter sur l'application de la loi, l'éducation, le traitement et le développement économique[6].

Le gouvernement Clinton a commencé par diminuer les fonds alloués au bureau du tsar de la drogue et mis davantage l'accent sur la réduction de la demande à l'échelle nationale. Cependant, les chiffres de 1996 révélant que la consommation avait augmenté chez les adolescents et d'autres groupes, les Républicains ont pu alléguer durant la campagne électorale que le président Clinton ne se préoccupait pas du problème. En fait, lorsque Clinton a nommé à l'automne de 1995 le très respecté général Barry McCaffrey de l'armée américaine, en remplacement de Lee Brown, à la tête de l'Office of National Drug Control Policy, il a hissé ce

---

(4) James Adams, *The New Spies: Exploring the Frontiers of Intelligence*, Londres, Hutchinson, 1994, p. 297.

(5) « Drugs Policy: The Enemy Within », *The Economist*, 15 mai 1993, p. 31.

(6) Lee P. Brown, « The International Drug Problem: Law Enforcement, Education, Treatment and Economic Development », allocution prononcée devant les participants à la Première conférence latino-américaine des spécialistes des drogues, Caracas (Venezuela), 21 mars 1994, reproduite dans *Vital Speeches of the Day*, vol. LX, n° 16, 1er juin 1994, p. 491 [traduction].

bureau au rang le plus élevé (celui du Cabinet) et en a augmenté sensiblement l'effectif[7]. Au printemps de 1996, Clinton a de plus annoncé une nouvelle stratégie nationale antidrogue dont la grande priorité est d'amener les jeunes à rejeter les drogues[8]. Comme on le faisait remarquer dans *The Economist*, la consommation de drogue, tout comme l'économie, semble suivre des cycles naturels, et la faiblesse du gouvernement a sans doute été de ne pas prévoir le mouvement du cycle pour pouvoir le contrer adéquatement.

Soucieux d'endiguer le flux des arrivages de drogues aux États-Unis, le gouvernement américain continue de verser une aide financière aux pays qui tentent d'enrayer les cultures de stupéfiants et prennent d'autres mesures analogues. Ainsi, en 2000, ils ont adopté un train de mesures d'aide d'une valeur de 1,3 milliard de dollars devant se greffer au Plan Colombia et aux efforts faits par le gouvernement colombien pour relever la multitude de défis auxquels il est confronté – le commerce des drogues illicites, la primauté du droit, les droits de la personne, le développement de l'économie, la réforme judiciaire et l'instauration d'un climat de paix[9]. De plus, en 2001, les États-Unis ont proposé de financer l'Andean Counterdrug Initiative, destinée à développer les programmes antidrogue amorcés dans le Plan Colombia et à soutenir l'application de la loi et le développement alternatif dans les pays de la région des Andes menacés par le trafic des stupéfiants.

En février 2002, le président George W. Bush a dévoilé une nouvelle stratégie antidrogue nationale s'inspirant de trois grands principes :

- empêcher la consommation de drogues avant même qu'elle ne commence;
- guérir les toxicomanes du pays;
- démanteler le marché des drogues illicites.

Cette stratégie vise à mieux équilibrer les efforts de réduction de l'offre et de la demande. Un travail de prévention et de traitement est prévu dans la stratégie pour réduire la demande, mais il

---

(7) « All The President's Fault? », *The Economist*, 14 septembre 1996, p. 26 et 27.

(8) Jeffrey Stilkind, « Clinton Outlines New Strategy to Combat Illegal Drug Use », Bureau d'information des États-Unis, 29 avril 1996.

(9) *Policy and Program Developments; Overview for 2001*; fait partie de l'*International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, U.S. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, mars 2002, p. 2 (http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/.)

demeure qu'on met encore beaucoup l'accent sur la réduction de l'offre, c'est-à-dire stopper au maximum les arrivages aux États-Unis ainsi qu'appréhender et punir les vendeurs et les consommateurs. Enfin, signe de la volonté des États-Unis de poursuivre la lutte contre la drogue (et le trafic de celle-ci), une somme de 19,2 milliards de dollars a été prévue à cette fin dans le budget 2003[10]. Par ailleurs, selon *The Economist*, l'estimation officielle des ventes de drogues au détail aux États-Unis s'établit à 60 milliards de dollars, ce qui fait de ce pays le marché le plus lucratif de la planète[11]. Pour sa part, le U.S. Congressional Research Service estime que plus de 13 millions d'Américains achètent encore des drogues illicites sur une base régulière (c.-à-d. plus d'une fois par mois) et que les coûts économiques associés à la consommation des drogues aux États-Unis pourraient bien s'élever à 110 milliards de dollars[12]. Pendant ce temps, les arrestations (et les condamnations) liées à la drogue continuent d'augmenter au même rythme. Le Bureau of Justice Statistics signale qu'entre 1984 et 1999, le nombre de prévenus qui ont fait face à une accusation liée à la drogue devant les tribunaux fédéraux est passé de 11 854 à 29 306 par an[13]. D'autres sources indiquent qu'entre 1970 et 1999, les arrestations liées à la drogue ont plus que quadruplé dans le cas des adultes, passant de 322 300 à 1 337 600, et ont doublé dans le cas des jeunes, passant de 93 300 à 194 600[14].

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Étant donné que l'ampleur du problème de la drogue varie d'un pays à l'autre, les États se sont toujours attaqués au problème de façon individuelle. Pour reprendre les propos de la revue *The Economist*, « l'attitude de la plupart des électorats et des gouvernements consiste à déplorer les problèmes occasionnés par le commerce illégal de la drogue, à considérer toute la question avec dégoût et à maintenir le statu quo – c'est-à-dire l'application d'une politique

---

(10) *Fact Sheet: The President's National Drug Control Strategy*, Washington, La Maison Blanche, 12 février 2002, p. 2.

(11) « Stumbling in the Dark » (2001), p. 1.

(12) Lee Rensselaer et Raphael Perl, *Drug Control: International Policy and Options*, Washington, Bibliothèque du Congrès, Congressional Research, 18 mars 2002, p. 1.

(13) John Scalia, *Federal Drug Offenders, 1999 – with Trends 1984-99*, Washington, Département américain de la Justice, Federal Justice Statistics Program, août 2001, p. 1.

(14) Erich Goode, « Drug Arrests at the Millennium », *Society*, juillet-août 2002, p. 42.

d'interdiction générale »[15]. Certains dirigeants politiques d'Amérique latine et d'ailleurs soutiennent que l'établissement d'une coopération internationale étroite pour remédier au commerce de la drogue mettrait en danger leur « souveraineté » nationale. Les Européens ayant prétendu pendant longtemps que la plupart des drogues ne faisaient que « transiter » sur le continent, il n'était pas prioritaire d'en interdire le trafic.

Ce sont les États-Unis qui ont pris l'initiative de s'attaquer au commerce de la drogue proprement dit et, grâce à la signature d'accords bilatéraux avec d'autres pays, d'y faire échec. L'instauration d'une véritable coopération internationale n'a toutefois commencé qu'avec la ratification de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants de l'ONU, qui interdisait un vaste éventail de drogues. Le texte de cet accord a été modifié et assorti d'un protocole en 1972. En outre, l'ONU a souscrit à la Convention de Vienne sur les substances psychotropes en 1971 dans le but de limiter le commerce des hallucinogènes et des amphétamines (les substances psychotropes ne faisaient pas partie de la Convention de 1961). Ensemble, « ces trois conventions réglementent la production, la distribution et l'approvisionnement, en toute légalité, de substances contrôlées à des fins médicales et scientifiques et rendent illégales toutes autres activités de cet ordre »[16]. La même année, on a créé le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues (FNULAD), auquel les États-Unis, l'Allemagne, la Suède et la Norvège ont été les premiers à adhérer. En 1984, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé unanimement la rédaction d'une ébauche de convention pour parfaire la Convention unique de 1961 (dans sa version modifiée) et la Convention de 1971 sur les substances psychotropes. C'est ainsi qu'a pris forme la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, dont le texte a été adopté et préparé pour signature à la fin de 1988. Cette convention réitère la volonté des signataires de renforcer et de parachever les conventions précédentes et « de consolider et d'améliorer les moyens légaux existants pour favoriser la coopération internationale en matière pénale afin de mettre un terme aux activités criminelles internationales de trafic illicite »[17]. En mai 2002, 166 pays ainsi que l'Union européenne avaient adhéré à la Convention.

---

(15) « Bring Drugs within the Law », *The Economist*, 15 mai 1993, p. 13 [traduction].

(16) Russell Fox et Ian Matthews, *Drugs Policy: Fact, Fiction and the Future*, Sydney, The Federation Press, 1992, p. 75 [traduction].

(17) *Ibid.* [traduction].

L'ONU a continué de traiter au niveau le plus large le problème du commerce de la drogue et, en décembre 1995, l'Assemblée générale a adopté une résolution en sept parties, exhortant les États à intensifier leurs mesures pour promouvoir une coopération efficace dans le domaine[18]. En avril 1996, la Commission des stupéfiants, composée de 53 membres et créée par l'ONU en février 1946, a recommandé que l'Assemblée générale tienne une séance spéciale en 1998 sur les nouvelles stratégies pour combattre le commerce international de la drogue et ses effets[19]. L'importance de cet enjeu pour la communauté mondiale a été soulignée à l'occasion de la session spéciale tenue sur le problème mondial de la drogue à New York en juin 1998. À cette occasion, les 185 États membres ont adopté et signé une déclaration politique sur les principes directeurs d'une réduction de la demande en matière de drogues qui commence ainsi :

> La drogue détruit des vies et des communautés, nuit au développement humain durable et engendre la criminalité. La drogue touche tous les secteurs de la société, dans tous les pays, et entrave la liberté et le développement des jeunes, la plus grande richesse de l'humanité. La drogue est une menace sérieuse pour la santé et le bien-être de tous les êtres humains, l'indépendance des États, la démocratie, la stabilité des pays, la structure des sociétés ainsi que la dignité et l'espoir de millions de personnes et de leurs familles.[20]

Après avoir reconnu des faiblesses dans six grands domaines (contrôle des produits chimiques précurseurs, stimulants de type amphétamine, coopération judiciaire, contrôle du blanchiment de l'argent, réduction de la demande et développement alternatif), les signataires de la déclaration de 1998 se sont engagés à réduire considérablement l'offre et la demande de drogues illicites d'ici 2008. Ils se sont également entendus sur les trois grands objectifs suivants :

- Tous les participants ont convenu d'élaborer des stratégies nationales sur les drogues illicites à mettre en place au plus tard en 2003.

---

(18) « Assembly Calls for Intensified Cooperation among States to Combat Drug Abuse », *UN Chronicle*, printemps 1996, p. 63.

(19) « 1998 Special Session on Drugs Recommended », *UN Chronicle*, n° 2, 1996, p. 77.

(20) Déclaration politique adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, 10 juin 1998, Résolution n° A/RES/S-20/2 [traduction]

- Tous les participants ont convenu de tendre vers des résultats importants et mesurables de réduction de la consommation des drogues illicites d'ici 2008, un objectif de réduction de 50 p. 100 étant pris à titre indicatif.

- Les États où la production illégale a lieu se sont engagés à éliminer totalement la production, également d'ici 2008. Le développement alternatif est considéré comme la seule solution à long terme au problème de la culture des narcotiques illicites[21].

Plus récemment, soit en décembre 2000, les États membres de l'ONU se sont réunis à Palerme en Italie pour adopter une autre convention, la Convention contre la criminalité transnationale organisée. La convention de Palerme est accompagnée de deux protocoles, un sur le trafic des personnes, l'autre sur le trafic des migrants. L'objectif est de resserrer la coopération internationale pour réduire considérablement les activités illégales à la frontière, et il est permis d'espérer qu'il constituera un outil précieux de lutte contre le trafic international des stupéfiants.

LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE CONTRÔLE INTERNATIONAL DES DROGUES

En 1991, on a établi le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) afin de coordonner les activités de l'ONU en matière de lutte antidrogue et de créer un point central en vue de la Décennie des Nations Unies contre la drogue (1991-2000). Le PNUCID a par la suite élargi la portée de son intervention et augmenté le nombre de projets faisant l'objet d'une surveillance de sa part. Bien que la coopération internationale ait toujours été surtout axée sur l'application de la loi, un mouvement en faveur d'une intervention complémentaire s'est amorcé. En mars 1993, les délégués à la trente-sixième session de la Commission des stupéfiants de l'ONU ont adopté une résolution exhortant les gouvernements à donner la priorité à la prévention de la toxicomanie ainsi qu'au traitement et à la réinsertion sociale des toxicomanes. Cet effort de réduction de la demande a été perçu par de nombreux pays comme un complément à l'application de la loi et comme un élément important de toute stratégie équilibrée visant à faire échec à la toxicomanie[22].

---

(21) *World Drug Report*, 2002, New York, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, 2000, p. 5.

(22) « La Commission établit les priorités : prévention, traitement et réinsertion sociale, *Chronique ONU*, septembre 1993, p. 70.

Le budget du PNUCID est en ce moment d'environ 160 millions de dollars américains par an, soit un peu moins qu'à la fin des années 1990 et une part importante de ce budget sert à réduire le marché de l'offre en faisant du développement alternatif. Abstraction faite de la réduction générale des budgets qui a cours partout à l'ONU, 90 p. 100 des fonds du PNUCID proviennent de contributions volontaires de sept gouvernements et de l'Union européenne, ce qui soulève des questions au sujet de l'expertise future et de la « propriété » internationale du Programme.

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE INTERNATIONAL DE LA DROGUE

La fin de la guerre froide a donné lieu à plusieurs changements importants dans le commerce international de la drogue. En effet, l'effondrement de l'Union soviétique et de son empire en Europe de l'Est a provoqué en Occident un afflux de personnes et de biens en provenance de ces régions. Selon la GRC,

> l'émergence de nouveaux groupes de passeurs et de trafiquants est souvent attribuable à des impératifs économiques et politiques globaux. Un bon nombre de pays de l'Europe de l'Est et de l'ancien bloc soviétique sont sur le point de s'effondrer. Les citoyens de ces pays affligés sont des cibles de choix pour les groupes de trafiquants de drogue étrangers et nationaux. Il est probable que les incidents de ce genre impliquant des ressortissants des pays de l'Est et de l'ancien bloc soviétique augmentent. Les personnes ciblées seront surtout celles qui occupent des emplois comportant des voyages internationaux.[23]

Trois nouvelles menaces importantes sont apparues avec la fin de la guerre froide : 1) l'expédition de la cocaïne colombienne vers l'Europe de l'Est, puis vers l'Occident; 2) la production accrue du pavot blanc dans les ex-républiques soviétiques de l'Asie centrale, sa transformation en héroïne et son acheminement par voie terrestre ou par les ports de la mer Baltique vers l'Europe; et 3) la production d'amphétamines dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, comme la Pologne, et leur distribution en Occident[24]. Si la gravité de ces nouvelles menaces ne fait pas de doute, il reste que la fin de la guerre froide aura aussi été l'occasion d'organiser la lutte antidrogue

---

(23) GRC (1994), p. 18.

(24) Adams (1994), p. 304.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

grâce à la plus grande mise à contribution des ressources spécialisées dans le renseignement de sécurité, qui étaient jusque-là monopolisées par les exigences de la guerre froide. La plupart des agences de renseignement de sécurité ont tenté de redéfinir leur rôle à l'issue de la guerre froide et ont inscrit le commerce international de la drogue au nombre des priorités d'action, avec le terrorisme et la prolifération nucléaire(25).

Un autre fait nouveau est signalé dans le rapport de 1996 de l'International Narcotics Control Strategy : la propagation étonnante des drogues synthétiques, notamment la méthamphétamine, sur le marché mondial des drogues illicites. Les drogues synthétiques étant produites en laboratoire, les organisations de trafiquants peuvent contrôler tout le processus, de la fabrication à la vente, sans devoir compter autant sur des cultures vulnérables comme le coca ou l'opium.

De plus en plus, le blanchiment subtil de l'argent est devenu un élément crucial du commerce international de la drogue, lequel répond maintenant peut-être pour la moitié de tout l'argent blanchi. Depuis que des spécialistes ont constaté que cet aspect pouvait être un point faible important des organisations internationales de trafiquants, le blanchiment d'argent a commencé à faire l'objet d'une coopération internationale accrue. En adhérant à la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, les gouvernements ont adopté des mesures pour détecter et punir les activités de blanchiment. Au sommet du G-7 tenu à Paris en 1989 était créé le Groupe d'actions financières internationales pour coordonner les mesures mondiales contre le recyclage de l'argent. Lors d'une réunion en juin 1996, les 26 États membres, parmi lesquels figurent les grands pays financiers, ont mis à jour les 40 principes formant une norme commune de lutte contre le blanchiment de fonds. Au début des années 1990, la communauté internationale a eu plus de succès à contrer le blanchiment des narco-dollars qu'à réduire la demande de drogue ou à en interdire la consommation, et la coopération internationale a permis de quadrupler le coût du blanchiment de l'argent (qui est passé de 6 à 26 p. 100 de la somme blanchie)(26).

Le crime organisé joue également un grand rôle dans le commerce international de la drogue, ce qui comprend les gangs criminels ethniques qui tirent profit de leurs relations internationales et de l'intimidation des populations immigrantes. D'après les rapports, les triades

---

(25) *Ibid.*

(26) David A. Andelman, « The Drug Money Maze », *Foreign Affairs*, juillet/août 1994, p. 108.

chinoises et autres gangs accroissent leur participation au commerce international de la drogue tout comme les groupes de la Mafiya russe, les Yakuza japonais et d'autres. Dans certains cas, il peut s'agir simplement de trafiquants avisés qui utilisent des gangs ethniques en certains endroits, mais dans d'autres, la complexité peut aller, semble-t-il, jusqu'à la conclusion d'un accord entre la Mafiya russe et des groupes criminels organisés d'Italie en vue de délimiter les sphères d'influence respectives en Europe et de formaliser la coopération dans la vente de drogue et le blanchiment d'argent[27]. Parallèlement, la technicité accrue dans le commerce des drogues soulève des problèmes à bon nombre de niveaux encore plus profonds. Conformément à un rapport de l'ONU de 1996,

> Le lien entre le crime et la drogue affecte de plus en plus les sociétés. Le trafic entraîne d'autres activités criminelles comme la violence entre les groupes qui se disputent une part du marché, tant au niveau du gros que du détail. En même temps, les sommes en cause donnent aux criminels de substantielles ressources pour s'organiser d'une façon efficace sans guère avoir à se préoccuper, comme les entreprises normales, des contraintes réglementaires et législatives ayant trait à l'argent. Leurs ressources sont de plus en plus utilisées pour financer la diversification vers des activités commerciales légitimes. Ce mélange d'activités légitimes et illicites complique gravement la lutte antidrogue.[28]

Bien que le trafic de la drogue demeure une question urgente, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ODC) a rappelé dans le *World Drug Report 2000* que l'histoire des drogues engendrant une dépendance ne se caractérise pas par une détérioration constante et inexorable – ce sont plutôt des tendances qui fluctuent[29]. Par ailleurs, l'ODC fait remarquer que la lutte contre le trafic de la drogue a remporté certaines victoires ces dernières années – en grande partie grâce à la concertation de la communauté internationale :

- On a réussi à empêcher la culture sur une grande échelle du pavot blanc dans les années 1990 dans les pays d'Asie centrale. Par conséquent, la production se concentre maintenant dans un

---

(27) Mark Galeotti, « MAFIYA: Organized Crime in Russia », *Jane's Intelligence Review Special Report No. 10*, juin 1996.

(28) *International Cooperation against the Illicit Production, Sale, Demand, Traffic and Distribution of Narcotis and Psychotropic Substances and Related Activities*, rapport au secrétaire-général, Conseil économique et social de l'ONU, 4 juin 1996, E/1996/57, p. 5 [traduction].

(29) *World Drug Report 2000*, publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, New York, 2000, p. 2 (http://www.undcp.org/odccp/world_drug_report.html).

nombre décroissant de pays. L'Afghanistan et le Myanmar représentaient ensemble près de 90 p. 100 de la production mondiale d'opium illicite ces dernières années (presque 95 p. 100 en 1999).

- Les trois pays des Andes – la Colombie, le Pérou et la Bolivie – produisent presque toutes les feuilles de coca cultivées dans le monde. En 1999, la Colombie enregistrait à elle seule les deux tiers de la production mondiale de feuilles de coca et sa part de la production mondiale de cocaïne était encore plus élevée (environ 80 p. 100).

- La superficie mondiale consacrée à la culture du pavot blanc est à son plus bas niveau depuis 1988 : elle avait diminué d'environ 17 p. 100 entre 1999 et 1990; de même, la superficie des cultures de coca est à son plus bas niveau depuis 1987 : elle avait diminué de 14 p. 100 entre 1990 et 1999.

- Le profil des drogues illicite dans les économies des principaux pays producteurs affiche une nette tendance à la baisse. Même dans les pays où les niveaux de production sont demeurés élevés, la part du PIB a régressé : l'importance de la drogue dans l'économie de la Colombie est passée du record de 7 p. 100 atteint au milieu des années 1980 à environ 2,5 p. 100.

- Dans les années 1990, les habitudes de consommation des principales drogues problématiques dans les pays développés ont été stables ou ont décliné; la consommation de cocaïne a régressé en Amérique du Nord comparativement à la décennie précédente et celle de l'héroïne a été stable en Europe occidentale[30].

LE CANADA ET LE COMMERCE INTERNATIONAL DE LA DROGUE

De façon générale, le Canada a adopté la même démarche que les États-Unis à l'égard du commerce international de la drogue, même s'il a fait preuve de moins d'ostentation dans sa « guerre contre la drogue » et consacré davantage de ressources au traitement qu'à l'application de la loi. La Stratégie nationale antidrogue du Canada, lancée en 1987 et reconduite en 1992 et 1998, met l'accent sur la réduction de la demande, la mise en place de programmes de traitement et la consommation abusive d'alcool, de médicaments et de drogues de la rue. Parallèlement, le Canada collabore pleinement avec la communauté internationale pour faire échec au commerce de la drogue en participant à des tribunes comme le Groupe d'action financière international, la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) de l'OEA et le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID).

---

(30) Les cinq observations sont tirées du *World Drug Report 2000*, p. 2, et/ou les *Highlights* de ce rapport aussi à la p. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Canada est signataire d'un certain nombre d'instruments internationaux, dont la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 et la Convention sur les substances psychotropes de 1971. En 1990, peu de temps après avoir ratifié la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances phychotropes de 1988, le Canada a entrepris une révision en profondeur de sa législation sur les drogues et les narcotiques – en partie pour mieux remplir ses obligations internationales imposées par les conventions susmentionnées. Après plusieurs tentatives infructueuses, le gouvernement du Canada a finalement adopté le projet de loi C-8 : Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le 20 juin 1996. Le projet de loi C-8 faisait partie de la Stratégie canadienne antidrogue et visait à « instaurer un cadre souple permettant de réglementer l'importation, la production, l'exportation, la distribution et l'utilisation de substances qui agissent sur le comportement psychique »[31].

Le blanchiment d'argent constitue un problème de taille au Canada, puisque l'équivalent de 10 à 12 milliards de dollars par an en produits du commerce de la drogue passe chaque année par les institutions financières canadiennes. Des règlements et des mesures visant à faire échec au blanchiment d'argent au Canada ont été adoptés dans les années 1980 et 1990, et des équipes spécialement formées pour mettre un frein au blanchiment d'argent obtenu grâce au commerce de la drogue, constituées d'agents de la GRC, de procureurs à temps plein, de personnel administratif et d'agents de police municipaux, sont entrées en fonction en 1993[32]. Depuis juin 2000, une nouvelle loi renforce considérablement les efforts de lutte contre le blanchiment de l'argent au Canada et oblige les organismes financiers à déclarer les données relatives à certains types de transactions (projet de loi C-22, qui porte sur le recyclage des produits de la criminalité)[33].

En décembre 2001, le gouvernement du Canada a adopté le projet de loi C-24 : Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi). Présenté comme un

---

(31) Jane Allain et Peter Niemczak, *Projet de loi C-8 : Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, résumé législatif 240F, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, mai 1997, p. 2.

(32) *International Narcotics Control Strategy Report*, 1994, p. 139 à 141.

(33) Geoffrey Kieley, *Projet de loi C-22 : Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines loi en conséquence*, résumé législatif 355F, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, mai 2000.

projet de loi antigang musclé, le projet de loi C-24 visait à mieux outiller les forces policières pour combattre les groupes criminels organisés et à gagner du terrain dans la lutte contre le trafic de la drogue et au chapitre des divers problèmes sociaux qui l'accompagnent. L'ampleur de ces problèmes est révélée par les sommes d'argent qui y sont associées : les ventes de drogues illicites au Canada se situent entre 7 et 18 milliards de dollars par an[34], et les coûts économiques (système de santé, perte de productivité, application de la loi, crimes contre la propriété commis par les toxicomanes, etc.) s'élèvent à 5 milliards de dollars par an[35].

Les dérivés du cannabis, comme la marijuana et le hachisch, sont les principales drogues illicites vendues au Canada, mais la cocaïne (y compris le crack) est aussi très populaire, le nombre de cocaïnomanes étant évalué à plus de 250 000. La consommation de cocaïne s'est largement stabilisée au Canada et se concentre surtout dans les grandes villes du centre du pays, comme Toronto et Montréal[36]. Il demeure très facile de se procurer du « crack » dans l'Est et le centre du pays, en particulier dans le couloir fortement urbanisé Windsor-Toronto. L'essentiel de la cocaïne vendue au Canada provient de la Colombie, du Venezuela et du Brésil. Divers groupes dominent le commerce de la cocaïne au Canada, notamment des organisations de trafiquants de l'Asie, de l'Italie et de l'Amérique du Sud, des bandes de motards hors la loi et de « grandes » organisations canadiennes[37]. La plupart de la cocaïne arrive au Canada par la mer, une petite partie entrant par la route et par les airs.

La GRC estime que la demande d'héroïne au Canada est « beaucoup plus faible » que la demande de cannabis et de cocaïne, mais le trafic de l'héroïne « constitue quand même une activité très lucrative ». La consommation d'héroïne au Canada se concentre dans les grandes villes comme Vancouver, Montréal et Toronto. Il y aurait de 35 000 à 40 000 héroïnomanes au Canada. L'essentiel de l'héroïne vendue au Canada provient du Sud-Est et du Sud-Ouest asiatique et dans une moindre mesure, du Liban et de l'Amérique latine. L'héroïne qui entre au Canada est principalement acheminée par voie aérienne, la plupart du temps par l'intermédiaire de passeurs à bord d'avions commerciaux. Selon la GRC, « les groupes criminels ayant des liens avec les pays

---

(34) Les estimations varient énormément parce que les profits sont extrêmement difficiles à déterminer : ils sont illégaux, cachés et en grande partie non déclarés.

(35) *Notes d'allocution de l'honorable Lawrence MacAuley, solliciteur général du Canada, devant le Forum mondial sur les drogues et les dépendances*, Montréal, Québec, 23 septembre 2001, p. 1.

(36) *International Narcotics Central Strategy Reports, 1994*, p. 139.

(37) GRC (1994), p. 7.

asiatiques producteurs continueront d'être largement responsables de l'importation et du trafic au Canada »[38]. Depuis quelques années, les cartels de la drogue ont de plus en plus tendance à considérer la côte Ouest du Canada comme un point d'entrée facile en Amérique du Nord. Les conditions géographiques et météorologiques expliquent en partie ce phénomène, mais celui-ci est aussi attribuable à l'« effet de rebondissement », qui a obligé les trafiquants à se tourner davantage vers le Canada par suite de la répression de plus en plus marquée exercée par les États-Unis. La GRC croit aussi que les organisations de trafiquants d'Amérique du Sud profitent de la plus grande facilité de mouvement des personnes et des biens prévue par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) pour intensifier leurs activités.

Ce n'est qu'au cours des dernières années que les substances synthétiques ou chimiques ont commencé à représenter une menace importante, bien qu'elles fassent depuis longtemps partie de la culture des drogues illicites au Canada (par opposition à l'héroïne, la cocaïne et le cannabis). Le gain de popularité de l'ecstasy et des autres drogues synthétiques ayant aggravé sérieusement cette menace, le gouvernement du Canada cherche à mieux réglementer ou contrôler l'achat et la vente des précurseurs chimiques dans le but de diminuer l'activité des laboratoires clandestins. Le gouvernement a également établi un nouveau bureau, le Programme national de lutte contre le détournement des précurseurs chimiques de la GRC, et il entend continuer de resserrer sa collaboration avec les autres forces de l'ordre pour contrer le trafic des drogues synthétiques[39].

CONCLUSION

Au cours de la dernière décennie, il est devenu évident que la vision traditionnelle du commerce de la drogue – à savoir un problème particulier au Nord, et surtout à l'Amérique – est trop simpliste. Comme l'a souligné l'ex-ministre colombien de la Justice, Rodrigo Lara Bonilla, les pays qui commencent à produire de la drogue et à en faire le trafic finissent par en consommer[40]. Les principaux bénéficiaires du commerce international de la drogue se limitent à un nombre relativement restreint d'habiles organisations de trafiquants, mais les victimes se comptent en très grand nombre chez les toxicomanes du monde entier, sans compter les victimes innocentes des

---

(38) *Ibid.*, p. 9.

(39) *Situation au Canada – Drogues illicites – 2000*, rapport publié par la Direction des renseignements criminels de la GRC, Ottawa, juin 2001 (http://www.rcmp.ca/crimint/drugs_2000_f.htm).

(40) Cité dans Brown (1994), p. 490.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

crimes associés au phénomène. En outre, on constate de plus en plus que le commerce des drogues illicites nuit beaucoup à tous les aspects du développement.

Des progrès importants ont été réalisés depuis une vingtaine d'années grâce à l'action de chaque pays et à la coopération bilatérale et multilatérale des forces policières, et les efforts en ce sens se poursuivent. Parallèlement, il est toutefois crucial de reconnaître les racines profondes du problème de la drogue à l'échelle internationale et la nécessité d'établir une coopération qui dépasse l'application de la loi. Selon l'ancien solliciteur général du Canada, Herb Gray :

> le commerce de la drogue est fonction de la demande, et ce n'est qu'en élaborant des stratégies de prévention axées sur les facteurs qui amènent les gens à consommer que nous parviendrons à réduire la toxicomanie et le trafic de drogues.
>
> Ces facteurs, ou causes premières, tels que l'exploitation sexuelle, les foyers brisés, l'analphabétisme, la violence physique et l'absence d'encadrement de la part des parents, constituent des problèmes davantage d'ordre social que criminel.[41]

---

(41) « Message du Solliciteur général », *GRC* (1994), p. 2.